

学校编码: 10384

分类号_____密级 _____

学号: X2007156028

UDC _____

廈門大學

碩 士 学 位 论 文

县级政府运行中的绩效评估机制研究

A Study on the Performance Evaluation Mechanism of
County-Level Governments

余 中 平

指导教师姓名: 詹 虹 副教授

专 业 名 称: 工商管理 (EMBA)

论文提交日期: 2009 年 7 月

论文答辩日期: 2009 年 9 月

学位授予日期: 2009 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2009 年 7 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

中文摘要

政府绩效管理是当代公共行政改革与发展的热点之一，而绩效评估是管理中最关键的环节。自从 20 世纪 70 代以来，在英、美等国的公共管理改革中，绩效评估成为一种有效的政府管理手段和工具，在促进政府转变行政理念、提高政府的治理水平，改善政府与社会的关系，提高政府行政效果等方面取得了显著的成效。

在西方绩效评估热潮的带动下，我国对绩效评估进行了探索和尝试，大量政府绩效评估理论逐渐兴起。县级政府作为中央政府对地方进行有效管理不可或缺的部分，县级政府行政绩效的高低与一个地区甚至国家的政治稳定和社会安定息息相关。随着改革开放的进一步深入和社会主义市场经济体制的建立与逐步完善，县级政府在绩效评估中也遇到诸多困难和问题。

如何解决县级政府绩效评估中的问题，坚持服务行政、责任行政、有效行政和依法行政，为县域社会提供高质量的公共产品和公共服务，不断满足县域社会的公共需求，建立科学化、系统化的县级政府绩效评估长效机制是当前我们面临的一个重要课题。

本文首先介绍了国内外学术界对绩效评估的文献综述及进行该课题研究的理论基础，然后指出了我国县级政府绩效评估机制的现状及存在问题。再次，分析了基于职能定位层面的县级政府及工作部门绩效考核、也分析了基于内部管理及激励层面的县级政府及工作部门绩效考核以及基于外部监督层面的县级政府及工作部门绩效考核。最后，提出了构建与完善全方位、立体化、综合性的县级政府运行绩效评估机制的思路，以使我国县级政府绩效评估走上科学化、制度化的道路。

关键词：县级政府；绩效评估。

厦门大学博硕士论文摘要库

Abstract

Government performance management has become a hot issue in the reform and development of modern public administration among which performance evaluation plays a crucial role. Since 1970s, in the process of carrying out public management reform, performance evaluation has become an effective method to improve government management for some countries such as America and Britain. It can promote the government to change administrative concept, improve the relationship between the government and society, increase the management level and enhance the effect of the government administration.

Under the influence of the western performance evaluation upsurge, Chinese government has made an exploration and experiment, with numerous government performance evaluation theories gradually raised. As an indispensable part of the central government, county government plays an important role in local management. The level of its administrative performance is closely related to the political and social stability of an area even the whole country. With the further development of reform and opening up as well as the gradual establishment and perfection of socialist market economy system, county government has encountered many difficulties and problems in the process of carrying out performance evaluation.

How to solve these problems, insist on service administration and responsible, effective, legislative administration, provide high-quality public goods and services for the county community, continuously meet its needs, set up a scientific, systematic and long-term performance evaluation system for the county government has become a significant issue.

By firstly introducing major contributions to this research area made by both academic circle and theoretical foundation of this research, this paper analyzes the current situation and the problems existing in our current performance evaluation system of the county government. Then, from the level of internal management and stimulation, function orientation, and external supervision, the performance evaluation standard of the county government and work department is analyzed. Finally, some effective measures are put forward to establish and improve a global-scope, three-dimensional and comprehensive performance evaluation system for the county government.

Key Words: county-level government; performance evaluation.

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

前 言	1
第一章 我国县级政府绩效评估现状及研究意义	3
第一节 研究现状	3
第二节 研究意义	3
一、理论意义	3
二、实践意义	4
第三节 研究思路与研究方法	5
一、研究思路	5
二、研究方法	6
第二章 文献综述及理论基础	7
第一节 文献综述	7
一、国外绩效评估理论研究	7
二、国内绩效评估理论研究	12
三、相关概念分析	15
第二节 理论基础	17
一、新公共管理理论	17
二、多中心治理理论	18
三、需求层次理论	19
四、“双因素”理论	20
第三章 当前我国县级政府绩效评估机制的现状与问题分析	21
第一节 我国县级政府现行绩效评估机制的特点	21
一、政府绩效评估指标逐步趋于理性化、科学化	21
二、绩效评估体系和绩效考核方法坚持定量考核与定性考核相结合	21
三、政府绩效评估更加注重激励机制的应用	21
第二节 当前我国县级政府绩效评估机制中存在的问题	22
一、县级政府绩效评估在理论和思想层面的不足	22

二、县级政府绩效评估在体制和制度层面存在的缺陷.....	22
三、县级政府绩效评估在技术、方法层面存在的问题.....	23
第三节 我国县级政府绩效评估机制不足的原因分析	24
一、我国对政府绩效研究起步晚、重视程度还不够.....	24
二、传统文化中“官本位”思想影响绩效评估的开展.....	24
三、政府绩效评估本身的难度对绩效评估也有影响.....	24
第四章 基于职能定位层面的县级政府及工作部门绩效考核分析. 25	
第一节 县级政府的职能定位.....	25
一、过渡性职能.....	25
二、特殊职能.....	25
第二节 县级政府的职能转变分析	26
一、县级政府职能转变的原则.....	26
二、县级政府职能转变的重点.....	27
第三节 县级政府绩效评估的行为价值取向	27
一、县级政府的目标模式.....	27
二、绩效评估的价值取向.....	28
第四节 政府职能目标实现与绩效分析	29
一、服务型政府视角下县级政府绩效行为评价.....	29
二、法治政府与绩效评估关系.....	30
三、绩效评估中的人事编制、财力取向.....	30
四、工作部门绩效行为取向.....	30
第五章 基于内部管理及激励层面的县级政府及工作部门绩效考核分析	32
第一节 公务员自我激励、科学成长导航的绩效动力的重要性.....	32
一、自我激励在政府绩效形成中的重要性.....	32
二、科学成长导航的绩效动力的重要性.....	32
第二节 县级政府内部管理、激励机制设计的理论依据及制度保证.....	33
一、县级政府内部管理、激励机制设计的理论依据.....	33
二、县级政府激励机制的制度保证.....	34

第六章 基于外部监督层面的县级政府及工作部门绩效考核分析. 35

第一节 县级政府的地位与行为定位35

一、县级政府的地位..... 35

二、县级政府行为定位..... 35

第二节 公众在县级政府绩效评估中作用的发挥.....36

一、政府绩效评估中公众广泛参与、监督和评议..... 36

二、公众参与绩效评估是对政府执政能力的考验..... 36

三、公众满意度是政府绩效的检验..... 37

第七章 全方位、立体化、综合性的县级政府运行绩效评估机制的

构建与完善 38

第一节 县级政府运行绩效评估机制构建的基本原则38

一、科学性原则..... 38

二、综合性原则..... 38

三、满意度原则..... 39

四、公正性原则..... 39

五、长期性原则..... 39

六、可行性原则..... 40

第二节 县级政府运行绩效评估机制的构建.....40

一、确立县级政府绩效评估体系的指标..... 40

二、搭建公众参与、监督、评议的平台..... 42

三、建立规范、准确、及时的政府绩效评估信息系统..... 43

四、县级政府运行绩效评估结果的评价与修正..... 44

第八章 结论与建议 46

参考文献..... 47

致 谢..... 49

厦门大学博硕士论文摘要库

前 言

20 世纪 70 年代，西方发达国家兴起了一场称之为“新公共管理”的改革浪潮。在这场改革过程中，绩效评估得到重视和推广，并形成了以“结果为本”的基本导向。经过多年的改革尝试，在这一过程中，企业管理领域流行的绩效管理和绩效评估作为一种效率改善和评价的新工具，逐渐在政府及其公共部门的管理实践中得到普遍应用。英国、美国、新西兰、澳大利亚、荷兰、挪威、芬兰、丹麦等国家都借鉴并实施了政府绩效评估，将绩效评估作为政府改革的一个重要组成部分，以此提高政府效率和服务质量，德、法等国也已经建立了科学完整的目标体系，对政策进行评估，促进了政府绩效评估理论和实践的发展。

服务型政府已经成为我国行政改革进程中的重要目标，作为对传统管制型政府，以及新公共管理中的市场化政府行政模式的超越，服务型政府赋予了政府绩效评估新的目标取向和制度基础。服务型政府要求绩效评估在引入市场机制的同时也引入为公众服务的服务理念，提高政府工作效率、服务品质，以满足公众的需求。

县级政府作为我国有特殊职能的一级行政层级，承上启下，连接城乡，沟通条块，上下结合，具有管理、服务、协调的功能。党和国家的方针政策只有通过县级政府，才能转化为广大县域人民群众的行动。县域和谐是社会主义和谐社会的基础，县级政府是建设和谐县域、建设社会主义新农村的最基本的力量，县域经济的发展壮大、社会主义新农村的建设都离不开县级政府作用的有效、有力和充分的发挥。

在全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会的伟大进程中，县级政府作用的发挥直接关系到党和国家在老百姓心目中的地位和形象，直接关系到县域经济发展的成败兴衰，直接关系到国家的稳定和整个社会的和谐。目前的实际情况看，县级政府的公共管理和行政活动中仍然存在诸多问题，如工作缺乏战略导向，行政行为具有短期性，行政效率低下，公众满意度有待提高等等。随着社会主义新农村建设的逐步深入，如何提升县级政府行政执行力和有效性，是一个亟待解决的问题。

江泽民同志 2000 年就全国范围内开展县级“三讲”教育活动的讲话中指出，县一级的领导班子和领导干部直接面对基层、面对群众，担负着把中央精神落实到基层，带领干部群众进行改革和建设的繁重任务。

党的十六大在正式文件中第一次使用了“县域”这个概念，并发出了“壮大县域经济”的号召；党的十六届三中全会又进一步强调“要大力发展县域经济。”

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划》在论述“建设社会主义新农村”时再次提出“大力发展县域经济”。

2006 年初，胡锦涛同志就建设社会主义新农村发表的讲话中指出，建设社会主义新农村，只到省部级还不够，说到底，还要落实到县一级。因为县一级领导干部特别是县委书记、县长，他们是不是能够全面准确地领会和把握中央关于建设社会主义新农村的一系列指示精神，能不能联系实际制定措施、扎实推进，这很重要。在全面建设小康社会、从而不断推进构建社会主义和谐社会进程的今天，加强和谐县域建设十分关键，县级政府在建设和谐县域中的作用也尤为重要。

在党的十七大明确将建设服务型政府作为我国行政管理体制改革战略目标后，十七届二中全会又通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》，特别提出“推行政府绩效管理制度，建立科学合理的政府绩效评估体系和机制”的要求。

国外绩效评估的发展、国内的时代背景以及当前我国县级政府绩效评估中存在的问题是促使我进行这一研究的出发点。构建与完善全方位、立体化、综合性的县级政府运行绩效评估机制，推动我国县级政府绩效评估走上科学化、制度化的道路，显得十分重要了。

第一章 我国县级政府绩效评估现状及研究意义

第一节 研究现状

通过中国知网检索关于绩效评估的文章，至今为止共有 1049 篇。关于政府绩效评估问题的专著，国内最早是从 2002 年开始有翻译国外原著的译著出版，但数量很少，仅有几本，主要有中国人民大学出版社出版的《创建高绩效政府组织》（2002）、《公共部门标杆管理》（2002）、《公共与非营利组织绩效考评：方法与应用》（2005），中山大学出版社出版的《政府业绩与质量测评》（2003）、《迎接业绩导向型政府的挑战》（2003），经济管理出版社出版的《美国政府绩效评价体系》（2004）。直到 2004 年，才开始有少数研究专著出版，主要有卓越的《公共部门绩效评估》（2004）、《政府绩效管理导论》（2006），刘旭涛的《政府绩效管理：制度、战略与方法》（2005），胡税根的《公共部门绩效管理》（2005），周凯的《政府绩效评估导论》（2006），《政府绩效评估之路》（美）马克斯韦尔学院公民与公共事务学院著（The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs）（2007），卓越主编《政府绩效管理概论》（2007），何凤秋著的《政府绩效评估新论》（2008.06）等著作。

从掌握的文献资料，我国学者对绩效评估的研究主要集中在以下几个方面：
①对国内绩效评估实践和理论成果的介绍。②对政府绩效评估性质的研究。③对政府绩效评估价值取向的研究。④对政府绩效评估指标的研究。⑤对政府绩效评估流程的研究。⑥对政府绩效治理的研究。⑦对政府绩效评估方法的研究。

第二节 研究意义

一、理论意义

（一）总结国外政府绩效评估研究理论、研究历程，为我国县级政府绩效评估机制的建立与完善提供了参考与借鉴。

国外政府绩效评估研究迅速、成就显著，促进了公共部门尤其是政府管理质量的持续性改进并在理论研究上取得了巨大成果。本文试图通过总结国外政府绩

效评估的理论成果和研究方法,并借鉴这些理论和方法为我国县级政府绩效评估机制研究提供历史经验和研究视角。

(二) 梳理我国政府绩效评估的发展进程,为全面和清晰地了解我国县级政府绩效评估提供理论框架。

在我国有关学者从20世纪90年代开始结合我国的国情进行了全新的理论研究,绩效、绩效评估、政府业绩、政府生产力等理论范畴的逐渐出现,并取得了一系列可喜的成果,但我国政府绩效评估研究尚处于探索阶段,对政府绩效评估问题的研究,还相当缺乏。通过对我国政府绩效评估历程的把握,更加清楚我国政府绩效评估理论方面的经验,为研究我国县级政府绩效评估奠定一定基础。

二、实践意义

(一) “顾客至上”价值与政府绩效评估实践的结合,有助于我国县级政府树立正确的政绩观,推动县级政府行政观念从管制向服务转变。

在西方,自从“顾客至上”价值理念引入政府等公共领域后,政府的服务质量得到了很大地提高。当前,这一理念在我国尤其是县级政府的实践程度还远远不够,往往存在这样或那样的问题。通过把“顾客至上”价值纳入我国县级政府的运行过程,与政府绩效评估这一实践相结合,这将对我国政府尤其是县级政府的服务理念的建立、服务态度的形成、服务效果的提高将产生极其重要的影响。

(二) 政府绩效评估指标体系在中国公共管理实践中的应用,有助于促进我国县级政府职能转变,提高公共服务供给的质量和效率。

在政府评估实践中,一个什么样的评估内容与评估标准,将对政府运行的行为导向、行为方式、工作模式等方面产生十分重要的转变。立足当前我国县级政府现状,尽可能科学的设计一些合理的绩效评估的指标体系,将进一步推动我国县级政府绩效评估实践的发展。

(三) 县级政府绩效评估机制的建立,有利于公众加强对政府行为的监督。

在县级政府绩效评估的实践中,公众是评估过程的一个十分重要的主体。在“顾客至上”价值理念的指导下,公众对政府运行中的要求、建议等方面的信息将反映到政府,这些信息对政府的运行会产生十分重要的影响。同时,通过对政府运行的监督,将对政府绩效的提高起着重要作用。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库